



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
14 September 2018
Chinese
Original: English

2018年9月5日至7日在维也纳举行的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组会议报告

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第3/2号决议中决定设立一个不限成员名额政府间临时工作组，就缔约国会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助。
2. 缔约国会议决定，该工作组应当履行下列职能：
 - (a) 协助缔约国会议发展和积累预防腐败方面的知识；
 - (b) 便利各国交流有关预防措施和做法的信息和经验；
 - (c) 便利收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法；
 - (d) 协助缔约国会议鼓励社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作。
3. 在题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第7/6号决议中，缔约国会议欢迎工作组目前正在努力便利缔约国之间分享信息，并强调2016年8月22日24日以及2017年8月21日至23日在维也纳举行的工作组各次会议上提出的结论和建议的重要性。
4. 缔约国会议在该决议中请各缔约国继续分享信息，并请秘书处在有预算外资源的情况下继续作为国际观察站开展工作，包括增补相关信息以更新该工作组的专题网站。
5. 缔约国会议在第7/1号决定中回顾其第6/1号决议，其中缔约国会议请秘书处编排缔约国会议设立各附属机构的临时议程，以避免重复讨论，同时尊重其任务授权。
6. 在题为“促进预防腐败措施”的第7/5号决议中，缔约国会议决定，工作组应列入资产申报制度和利益冲突的利用及其效力作为2018年的议题。根据该决议，工作组在第九次闭会期间会议上讨论了以下议题：
 - (a) 防止和管理利益冲突（《联合国反腐败公约》第七条第四款）；



- (b) 资产和利益申报制度（《联合国反腐败公约》第八条第五款）。

二. 会议安排

A. 会议开幕

7. 预防腐败问题不限成员名额政府间工作组于 2018 年 9 月 5 日 7 日在维也纳举行了第九次会议。工作组会议由缔约国会议副主席 Vivian N. R. Okeke（尼日利亚）主持。

8. 在宣布会议开幕时，副主席回顾了缔约国会议第 3/2 号、第 7/5 号和第 7/6 号决议。她强调了这些会议上展开互动讨论和分享预防腐败方面的经验的重要性，并介绍了关于预防和管理利益冲突和资产和利益申报制度的专题讨论情况。

9. 秘书处的一位代表强调必须采取综合办法打击腐败，并强调《反腐败公约》第二章的规定对于促进透明度、廉政、良好治理和教育十分重要。此外，他指出，缔约国会议在第七届会议上着重重申了这些原则的重要性。他还指出，工作组自从 2010 年第一次会议以来，向各国提供了分享良好做法、吸取的经验教训和专业知识的机。他还指出，通过工作组收集的知识证明是非常宝贵的，有助于国家专家审议其本国实施《公约》的情况并在实施情况审议机制第二周期担任审议专家。

10. 秘书处的代表介绍了会议文件。关于防止和管理利益冲突的背景文件（[CAC/COSP/WG.4/2018/2](#)）和关于资产和利益申报制度的背景文件（[CAC/COSP/WG.4/2018/3](#)）是根据各国在秘书处请求提供信息以后提交的答复编写的，反映了截至 2018 年 6 月 18 日从 44 个国家收到的信息。此后又收到了几份提交件。经相关国家同意，所有收到的提交件都已张贴在毒品和犯罪问题办公室的网站上，均载列在工作组第九次闭会期间会议的专门网页上¹和工作组专题网页上²。

B. 通过议程和工作安排

11. 2018 年 9 月 5 日，工作组通过了下列议程：

1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
2. 缔约国会议题为“促进预防腐败措施”的第 7/5 号决议和题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 7/6 号决议的执行情况：
 - (a) 防止和管理利益冲突专题讨论（《联合国反腐败公约》第七条第四款）；
 - (b) 资产和利益申报制度专题讨论（《联合国反腐败公约》第八条第五款）。
3. 建议和今后的优先事项。

¹ www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session9.html。

² www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/thematic-compilation-prevention.html。

4. 通过报告

C. 出席情况

12. 《公约》下列缔约国派代表出席了工作组会议：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、巴林、孟加拉国、比利时、贝宁、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布隆迪、柬埔寨、加拿大、智利、中国、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、莱索托、利比亚、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、南苏丹、西班牙、斯里兰卡、巴勒斯坦国、苏丹、瑞士、泰国、多哥、突尼斯、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门和津巴布韦。

13. 区域经济一体化组织欧洲联盟作为《公约》缔约方派代表出席了会议。

14. 下列联合国实体派观察员出席了会议：联合国开发计划署。

15. 下列政府间组织派观察员出席了会议：海湾阿拉伯国家合作委员会，欧洲委员会、欧洲联盟理事会总秘书处、反腐败国家集团、国际反腐败学院、国际刑事警察组织、国际民主和选举援助学会、经济合作与发展组织（经合组织）、区域反腐败倡议、世界海关组织（海关组织）。

三. 缔约国会议题为“促进预防腐败措施”的第 7/5 号决议和题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 7/6 号决议以及工作组 2017 年 8 月举行会议商定的建议的执行情况

A. 预防和管理利益冲突专题讨论（《联合国反腐败公约》第七条第四款）

16. 主席介绍了关于这一项目的实质性讨论，而秘书处就这一项目编写了一份背景文件（CAC/COSP/WG.4/2018/2）。秘书处的一位代表欢迎从缔约国收到的宝贵信息，这些信息构成该背景文件的基础。

17. 秘书处代表指出，各国在其提交件中承认必须适当管理公职人员的私人利益及其为公共利益行事的责任之间的冲突，并举例说明为防止腐败采取的办法，即采用有效战略来管理利益冲突。许多国家强调必须以立法或守则的形式制定明确的行为标准，并必须强制执行这些标准并确保公职人员认识到自己的义务和责任。多数提交件提到在出现利益冲突时，必须适当地申报这种冲突。

18. 来自黑山的一位讨论嘉宾探讨其本国的国家立法如何界定利益冲突，并叙述了专门机构为推动实施立法而采取的措施，强调了官员所应遵守义务的广泛定义。他

强调指出，公职人员必须特别申报任何利益冲突。黑山实行了限制令，禁止任何人担任一个以上的公务员职位，并规定在终止公职以后必须有一个为期两年的“冷却期”。

19. 来自新西兰的一位讨论嘉宾介绍了该国管理利益冲突的办法、该国岛国环境的具体问题以及某些文化方面的影响，例如公平、信任和社会凝聚力的重要性以及自愿遵纪守法。他还描述了为了促进道德行为而采取的行政和立法措施，其中包括举报人保护措施、强制执行利益冲突规则以及培训。

20. 自美国的一位讨论嘉宾概述为了解决公共行政方面的利益冲突而采取的各种体制、行政和立法措施以及为了克服各类公职人员面临的利益冲突引起的具体风险而采取的办法。他强调必须采取一种全面的办法，其中包括执行书面标准、资产和利益申报、监督、培训和咨询。

21. 来自经合组织的一位讨论嘉宾介绍了该组织管理利益冲突的办法，强调必须在建立有效机制方面取得公众信任、为管理利益冲突建立明确的体制安排，实行问责制并在公共行政方面形成一种廉政文化。

22. 在随后进行的讨论中，许多发言者承认，利益冲突可能导致腐败，并强调指出，解决所有各级政府的利益冲突是防止腐败努力取得成功的关键。发言者描述了其本国如何通过立法、政策和惯例预防和管理利益冲突。发言者还强调指出，通过宪法条款、法律、规章和行为守则等各种方式解决利益冲突问题。

23. 一些发言者认为，按照《公约》第八条，特别是行为守则机制是防止和管理利益冲突的一种有效措施。有些发言者强调必须实行行为守则规定，而其他发言者强调这些守则有利于促进廉政和道德价值观。

24. 若干发言者强调必须有效地执行关于利益冲突的立法。在这方面，一些发言者强调加强对举报人的保护可以如何促进遵纪守法。

25. 许多发言者提到为了降低利益冲突带来的风险而采取的措施，包括限制外部活动、第二职业和财务或商业利益。在发现存在利益冲突的情况下，往往要求强制性回避。此外，发言者强调必须对接受和申报馈赠和好处作出规定，包括在官方会议或国外收到的馈赠和好处。

26. 发言者指出，对于不同类别的公职人员必须作出具体规定。若干发言者提到就被认为特别容易发生腐败现象的公共职位采取的额外措施，例如与公共采购、执法、财务控制或海关有关的职位。一位发言者强调必须解决与最高层次公职人员有关的利益冲突问题。

27. 发言者强调必须防止和管理法官和检察官中间的利益冲突。在这方面，发言者认为一些措施是行之有效的，例如要求官员及其家属扩大申报资产和利益，实行严格的互不相容机制和强制性回避。

28. 发言者强调必须扩大关于利益冲突的规定的范围，使之涵盖国营企业的管理人员和工作人员。此外，发言者认为与外交官有关的利益冲突是一个重要的问题，但有时其重要性被低估。

29. 许多发言者谈到其本国立法如何要求公职人员在离职以后必须有一个“冷却期”，以防止滥用内部信息或其他利益冲突。

30. 一位发言者强调，仅仅存在潜在的利益冲突并不是犯罪。促进积极申报和管理利益冲突的措施被认为是确保公务员廉政的关键。
31. 若干发言者强调必须提高认识并向公职人员提供道德准则和咨询以及培训。特别是，发言者说明如何利用信息和通讯技术向公职人员提供培训和道德咨询。另外还努力提高公众认识并推动公众参与。
32. 发言者强调必须执行利益冲突规则并对违反这些规则的行为实行行政或刑事制裁。在这方面，若干发言者提到必须执行有效的资产和利益申报制度。
33. 若干发言者承认必须在缔约国之间交流经验和良好做法，并吁请秘书处在有资源的情况下继续提供技术援助并组织这方面的培训活动。
34. 两位发言者指出，20 国集团正在通过一套防止和管理公共部门利益冲突的高级别原则。
35. 区域反腐败倡议的代表叙述了该倡议为促进廉政和建立国家能力以解决东南欧利益冲突和腐败引起的风险所做的努力。

B. 资产和利益申报制度专题讨论（《联合国反腐败公约》第八条第五款）

36. 主席介绍了关于这一项目的实质性讨论情况，而秘书处为该项目编写了一份背景文件（[CAC/COSP/WG.4/2018/3](#)）。
37. 秘书处的一位代表感谢缔约国在会议之前提供信息，这些信息构成了该背景文件的基础，并强调资产和利益申报很重要，可以作为查明利益冲突的手段和支持腐败调查的工具。
38. 来自俄罗斯联邦的一位讨论嘉宾报告称，俄罗斯的资产申报制度和法律框架能够尽早涉查明腐败做法并比较申报人不时提供的信息。他解释说，需要申报资产的个人的范围是广泛的，资产信息予公布，同时考虑到个人数据保护。不提供信息或提供误导信息者可能会受到制裁或开除。该讨论嘉宾概述了俄罗斯联邦资产申报过程，从提交申报一直到核实以及可能的调查和起诉，并提到导致行政或刑事制裁和资产没收的案件的数目。
39. 来自阿根廷的一位讨论嘉宾介绍了该国资产和利益申报制度和法律框架以及为了实现制度现代化并将其升级为完全电子化的系统而正在采取的步骤。该讨论嘉宾强调了申报制度的双重目的，这种制度既是一种预防性措施，又是便利侦查和调查腐败的一种手段。她指出，阿根廷将确保新的制度便利用户使用、是全面的而且能够产生高质量信息，用于提高该国侦查和管理公职人员利益冲突并调查腐败指控。该讨论嘉宾进一步叙述了阿根廷为了促进公共部门的透明度而采取的其他措施。
40. 来自马来西亚的一位讨论嘉宾叙述了该国资产披露制度和法律框架。他解释说，该制度的范围是广泛的，旨在遏制腐败和利益冲突，查明滥用公权行为，确保公职人员廉政并侦查资产非法增加。他强调指出，资产申报是马来西亚所有公职人员受到任命和晋升的一个先决条件，不申报资产者可能会受到警告、降级或开除。他还举例说明了马来西亚高级别资产扣押案件。最后他总结了目前马来西亚资产申报制度的改进情况，包括要求高级别公职人员向马来西亚反腐败委员会提交资产申报副本以及公众查阅这些资产申报材料的机会得到了改进。

41. 来自反腐败国家集团的一位讨论嘉宾讨论了反腐败国家集团成员国第四轮评价就利益和资产申报提出的结论和建议。她指出，多数制度都具有防止利益冲突和监督财富变化和非法增加的双重目的。共同的趋势包括扩大申报人和申报资产和利益的范围，所需信息的详细程度得到提高以及电子申报越来越受欢迎。尽管出现了这些积极的趋势，但各自监督机构的预算和资源通常没有得到加强。此外，还缺乏关于制裁和系统性影响评估的统计数据，而且其对反腐败政策的影响也不明确。
42. 许多发言者叙述了资产和利益申报制度如何在其本国运作。他们详细叙述了这些制度的目的，这就是防止或识别利益冲突，查明潜在的资产非法增加或两者兼而有之。
43. 据报告，必须作出资产和利益申报的个人的类别在各国之间有所差别。会上强调必须要求民选官员、高级官员和负责财务和采购的官员作出申报。
44. 许多发言者强调指出，必须确保公职人员除了申报本人利益以外，还必须申报和披露其家庭成员的利益和财富，这可以加强各国管制利益冲突的总体机制。
45. 发言者强调必须披露和处理非金钱私人利益，因为这方面可能会与为公共利益行事的职责发生冲突。
46. 发言者叙述的资产和利益申报体制安排各有不同。有些国家有一个中央机构负责接收申报，进行核实，并直接调查涉嫌违规行为或向主管机构报告这些行为。而在其他国家，申报是由单独的部委和机构收取的，如果发现涉嫌腐败，则转交给另一个机构。
47. 发言者报告了与提交资产和利益申报的义务有关的提交申报的频度方面的不同做法。在有些国家，应在被雇佣开始和结束时申报，而在其他国家，应定期提交，通常是每年一次。有些发言者强调必须扩大资产和利益申报的范围，以包括公职人员离职以后的一段时间。
48. 发言者报告了哪些类型的信息应列入资产和利益申报。重点是收集财务信息，以查明来路不明的财富和利益冲突。
49. 有些发言者强调，在实行了电子版资产和利益申报制度以后，该制度的使用和效率得到了极大的改进。其他发言者告知工作组，提高认识运动提高了公职人员提交申报的比例。
50. 发言者强调，核实资产和利益申报对于增强问责制和透明度是必不可少的。有些发言者报告称，核实申报仅仅对高级官员进行，而其他人指出，采用了随机核实的程序。若干发言者指出，将申报与其他公共数据进行电子比较，为核实进程提供了便利。发言者提到对不遵守申报要求行为的制裁主要是行政制裁。
51. 有些发言者强调指出，追溯到公元 634 年的伊斯兰宗教法中就提到防止利益冲突、担任多种职务和对公职人员收入增加实行问责。
52. 发言者提到在确保有效资产和利益申报制度方面面临的挑战，其中包括查明非正规部门的投资，国家机构之间分享资料，管理大量数据和核实系统配备充分的资源。
53. 若干发言者承认分享良好做法的价值并表示必须提供技术援助，以便加强其本国的资产和利益申报制度和申报核实。

54. 海关组织的代表强调促进海关当局廉政的重要性，海关组织是通过对话和开发工具支持这一行动的。

四. 建议和今后的优先事项

55. 主席介绍了关于建议和今后的优先事项的讨论情况，并提请与会者注意工作组向缔约国会议提供咨询和协助的任务授权。

56. 秘书处的一位代表介绍了执行缔约国会议第 7/5 号和第 7/6 号决议的最新情况。

57. 秘书处为履行作为预防腐败良好做法国际观察站的作用，继续向缔约国收集《公约》第二章实施情况并更新工作组的网站，包括各专题的网页。

58. 毒品和犯罪问题办公室为 10 个国家制订各种反腐败政策或战略和 4 个国家的政策评估提供了支持。该办公室就 17 项着眼于或包括腐败预防条款的拟议法律或规章提出了评论意见，其中三项在报告期间获得通过。另外还就在利益冲突机制中平衡预防和制裁并就执行资产申报制度提供了援助。此外，在太平洋区域、南亚和东非举办了三场关于举报人保护的区域性活动。

59. 毒品和犯罪问题办公室继续制定相关的教学模块和课程，以支持所有各级教育系统，并支持采取措施动员青年人参与预防和报告腐败。此外，毒品和犯罪问题办公室还支持各方努力加强调查性新闻，强化议员在打击腐败斗争中的作用，促进体育廉政和强化措施打击环境和野生动物犯罪方面的腐败。

60. 在报告期间，毒品和犯罪问题办公室向各种反腐败机构提供了援助和培训。它还在与大约四千名法官和其他相关司法部门利益攸关者磋商以后发起了全球司法廉政网，并继续制定司法道德操守电子学习课程。此外，还制定了廉政措施，并向检察官、执法机构和监狱官员提供了培训。

61. 若干发言者报告称，其本国已采取了各种措施，落实《公约》第二章的各条规定，以便加强防止腐败现象。已经采取了各项措施，防止洗钱、加强审计及内部控制措施和公共采购，提高透明度和获取公共信息的机会并制定新的行为守则。一位发言者指出，在加强资产和利益申报制度的同时平衡保护隐私和个人数据保密提出了挑战，并请秘书处考虑提供指导或促进关于这一议题的经验交流。另一位发言者提到，其本国向秘书处提供了财政支持，以便就预防腐败，特别是支持反腐败学院倡议提供技术援助。

62. 工作组承认，各缔约国在预防和管理利益冲突方面已经取得进展，并强调必须保持这些努力。工作组鼓励各国优先采取举措，管理利益冲突并相互支持制定和落实这类举措，包括通过交流良好做法和经验。

63. 工作组注意到，会前从各国收到的提交件反映出，各国为了通过实行资产和利益申报制度加强公共行政廉政而采取的办法和措施的范围很广。工作组注意到，许多法域在各自制度的目标和主要要素方面具有类似性。此外，工作组强调，正在考虑采取一些创新办法的其他缔约国可以酌情利用这些办法。

64. 工作组建议将《公约》第十二条规定的预防私营部门腐败的议题列入其工作计划。除了其他事项以外，讨论可以探讨防止索贿的措施、关于私营部门合规方案的信息、会计标准和自愿自我报告，并可以让私营部门的代表作为讨论嘉宾参加。
65. 工作组还建议通过审议利益冲突和资产非法增加、资产和利益申报制度和报告人之间的相互关系来进一步探讨利益冲突议题。此外，工作组还建议，在审议这一议题时要平衡兼顾这种申报和为保护隐私和个人数据保密而采取的措施。
66. 工作组注意到第七条规定的公职人员的招聘、雇用和晋升以及第九条规定的加强公共采购的客观性和透明度的措施这两个议题的重要性。
67. 工作组鼓励各缔约国继续就为了确保有效核实资产和利益申报并加强公职人员的问责而采取的办法和措施，加强信息和良好做法交流。
68. 工作组请毒品和犯罪问题办公室在有预算外资源的情况下继续努力支持各缔约国实施《公约》的相关条款。工作组还请毒品和犯罪问题办公室特别是在实施情况审议机制第二周期内，继续努力收集关于防止和管理利益冲突和资产和利益申报制度的实行和运作方面的良好做法的资料。
69. 工作组回顾第 7/6 号决议，其中缔约国会议请工作组在缔约国会议第八届会议之前至少举行两次会议，并请毒品和犯罪问题办公室在有预算外资源的情况下继续作为国际观察站展开工作，包括增补相关信息以更新工作组的专题网站。工作组回顾了缔约国会议第 7/5 号决议，其中确定工作组 2019 年第十次会议的议题是反腐败战略的制定、评价和影响方面吸取的经验教训（《公约》第五条）。

五. 通过报告

70. 2018 年 9 月 7 日，工作组通过了第十次会议报告。
-